

住み続ける権利と災害時の避難支援に関する一考察  
—岡山県備前市片上地区における要援護者名簿づくりの取り組みから—

愛媛大学 鈴木 静 (3349)

キーワード：住み続ける権利、地区診断、要援護者名簿と住民参加

## 1. 研究目的

高齢者をはじめ住民の多くは、住みなれた家や地域で住み続けたいと強く願っている。東日本大震災では地域住民が住み続けられない状況が、広範囲かつ長期にわたっている。災害時の問題は緊急等に集約されがちであるが、個々の被害実態を丁寧に見れば、同じように災害を受けても貧富の差、家族構成、要援護状態か否か等に大きな影響を受ける。このことは平時の社会問題が、緊急時に集約して現れるにすぎないことを意味する。こうした問題意識から、住み続けられない状況を人権侵害だと捉え、基本的人権の一つとして「住み続ける権利」を提唱する動きが社会保障法学を中心に展開されている。本報告は「住み続ける権利」の確立とその実現を目指す立場から、その基礎作業として、岡山県備前市片上地区における要援護者名簿づくりの取り組みから見てきた地域における防災対策の現状と課題について取り上げる。特に、高齢者世帯に焦点を当て、災害時の避難支援に関して課題を提示する。

## 2. 研究の視点および方法

本調査は、2011年度から「地区診断」を用いて行った「片上地区地域支え合い体制づくり事業」の一環として行った。「地区診断」とは、1960年代以降に公衆衛生分野で実践された思想と方法であり、提唱者である稲葉峯雄によれば「その地区の住民が、自分自身のからだと暮らしのことを考えるように、地区のことをみんなで考え、より良い地区にしてゆくための話し合い、調査、研究を共同で主体的に計画し、問題解決や町づくりを実践してゆくこと」である。岡山県備前市片上地区を対象地とし、調査実施に関しては片上地区自治会連絡協議会が中心的役割を果たし、住民集会、全世帯アンケートと要援護者登録等を実施した。

全世帯アンケートと要援護者登録申請は、片上地区内16町内会に居住する世帯主を対象に、約1,300世帯に行った(2012年12月下旬配布、2013年1月中旬回収)。回収数は921世帯であり、そのうち要援護者名簿登録希望者は265人であった。

全世帯アンケートでは、要援護者登録の有無と住民としての手助けの意思の有無、手助けの内容を尋ねた。今回の登録希望者は、高齢者と障害のある人で、要介護認定等の有無にかかわらず、自らまたは家族が申し出た者を指す。結果は、要援護者登録の申し出が予想以上に多かった。また、住民の災害時の手助けをすとの意思表示も高い。要援護者登録者の多さ、そして手助けの意思の関心の高さは、「地区診断」に基づき進めたためであると考えている。具体的には、町内会長や地区役員らが、住民の意向や避難時の不安の深刻さへの理解をふかめ、同時に、住民らが町内会へ期待を強めることにつながった。なお、アンケート調査結果については2月23日に住民集会で報告し、4月6日に16町内会ごとの要援護者名簿を完成させた。

### 3. 倫理的配慮

守秘義務を徹底し、関係者の人権・利益保護を最大限に尊重する。研究成果発表の際しては個人が特定できないよう最大限の注意を払う。

### 4. 研究成果

本報告のテーマにあわせ、ごく一部をとりあげる。要援護者登録は265人であり、70代以上の男女が多く、80代以上では女性が多くなる。一人暮らし、高齢夫婦暮らしなど世帯構成によって登録状況に差が出ており、また介護を受けている者については強い希望をもっている。災害時の不安は、「防災放送が聞こえない」が最も多く、「避難所まで自力では行けるか不安(特に夜間)」等が続く。手助けしてほしい内容で最も多いのが、「防災放送の内容を教えてほしい」であり、「夜間に自宅を見に来てほしい」「離れて暮らす息子、娘に連絡を取ってほしい」が続く。特徴は、登録を申し出る人の多くは、現在の避難支援を求める以上に、さらに高齢になり足腰に不安をもつであろう将来を心配している。

全世帯アンケートでは、「地震や大雨の際、隣近所の手助けをすることができるか」を尋ね、「できる」が487世帯(全体の53%、世帯主の平均年齢59.0歳)を占めた。手助けの内容は、昼夜間に分けて聞き、最も多いのが「防災放送の内容を隣近所に伝える」であり、「手伝いのいる人の家の様子を見に行く」、「手伝いのいる人と一緒に避難所へ行く」が続く。昼夜間にて、手伝いのできることに大きな差は見られなかった。また、手伝いが「できない」のは、379世帯(全体の41%、世帯主の平均年齢68.5歳)である。手伝いができない理由は、「家庭・身体的理由」が66世帯、「仕事に出ているため」が56世帯である。具体的に、回答者は「高齢で、身体が不自由」「夫婦だけで手いっぱい」「災害時は公務に出る」、「夜間は仕事に出ている」「自宅が二次災害の恐れがあり、手助けどころではない」「小さな子どもがいる」「一人暮らしのため」などを挙げており、世帯主の労働形態の多様化や住宅地の立地状況、世帯構成の縮小などが浮かび上がる。さらに、「町内会で、災害時の手助けをする活動やネットワーク作りを始める場合、連絡してもよいか」については、「はい」551世帯(全体の60%、世帯主の平均年齢61.1歳)、「いいえ」217世帯(全体の23%、世帯主の平均年齢65.0歳)である。特徴は、世帯内に要援護者がいるか否か、世帯主の職業、世帯員の年齢構成等の違いによって、災害時への不安と手伝いの意思の違いが見受けられる。

### 5. 考察

片上地区全世帯アンケートと要援護者名簿登録をふまえ、本報告では2点を考察する。1つ目は、高齢住民の災害時不安の前提には、家族環境や平常時の福祉体制のあり方に影響を受けていることである。こうした視点から社会福祉体制の見直しが迫られよう。2つ目は、自然災害時における高齢要援護者の避難体制の具体化についてである。災害救助法およびその運用では、要援護者の避難体制を考慮しているとは言い難い。そして町内会等が、独自に要援護者避難名簿等を整備・共有しようとするれば、個人情報保護法が壁となりその実現が難しい。さらに要援護者名簿の共有が可能になった上でも、平時から介護保険法はじめ福祉諸法のもとで、災害避難時も想定しての地域包括支援センターや社会福祉協議会、介護事業所、町内会などの諸機関の役割分担が問題になる。こうした点につき、備前市片上地区の現状をふまえて、今後の課題を明らかにする。